

自治体選挙法の消滅（上）

公職選挙法への統合をめぐる

堀 内 匠

はじめに

1. 公職選挙法前史
 2. 公職選挙法制定の主導権争い
 3. 「選挙基本法」構想と自治体選挙法の消滅 (以上、本号)
 4. 端境期の公職選挙法 (以下、次号)
 5. 選挙法再分割の試み
 6. 自治体選挙法としての公職選挙法改正ルートの検討
- まとめにかえて — 選挙法統合による構造化とそのほころび

はじめに

終戦時点において、自治体選挙については市制、町村制、府県制、都制の4法律にそれぞれ規定されていたが、1947年に地方自治法が制定されると自治体選挙に関する規定はこれに一本化された。しかしさらに、衆議院議員選挙法、参議院議員選挙法、「選挙運動の文書図画等の特例に関する法律」や「選挙運動等の臨時特例に関する法律」を含む選挙法を廃止し、ここに地方自治法、最高裁判所裁判官国民審査法、教育委員会法、漁業法から各選挙規定を抜き取ったものが総合されて公職選挙法がつくられて、自治体選挙に関する独立の法は消滅することとなった。1950年、公職選挙法は、衆議院議員、参議院議員、市長、町村長、都道府県知事、都道府県議、市議、町村議、教育委員、農業・漁業委員の選挙に関する規定を一本化した巨大な法律として成立した。

だが、選挙法規が統合型かつ詳細であることは、今日の地方自治の観点からは様々な問題を生じさせている。国政選挙と自治体選挙とを一本の法律で行うことは地方自治にとって望ましい結果をもたらしているとは言いがたく、公職選挙法は、早くから「その形式において第一の問題をもち、その内容……において第二の問題をもち」（降矢1956：33）などと言われてきた。では、なぜそのような問題の多い選挙法ができたのか。

公職選挙法の制定については柚正夫の研究（柚1986）が代表的なものとして存在するが、そもそも、なぜ自治体選挙法は消滅させられることになったのか、また法制定後これまで試みられた再分割の議論について、あまり詳細に論じられてこなかったのではないだろうか。そもそも明治政府による地方制度草創期⁽¹⁾以来、統治の単位であり、また自治の単位である自治体の選挙制度は、少なくとも国政選挙に当然に従属するものとしては扱われてこなかった。それが戦後改革において地方分権化および地方自治等による民主化を主導したGHQの占領統治下であって、公職選挙法へと統合され、独自性をスポイルされるような制度になってしまったことや、また、その後半世紀以上にわたってこうした統合型選挙法が維持され続けてきたことについては、そうせざるを得ない合理性があったものと考えべきか、など自治行政の側面で研究すべき点が多い。

本稿は、内務省解体後の端境期における公職選挙法の立法制定過程において、GHQや国会の念頭に、地方自治は守るべき対象として捉えられていたのかという疑問について、立法経緯から読み解きたい。

1. 公職選挙法前史

1945年の終戦後、1950年に公職選挙法が制定されるまでの間に自治体の選挙制度は数度の改正を経ている。本稿の目的は、自治体選挙に関する規定がどのように地方自治法から

(1) 選挙制度を立案するにあたっては、ベルリン大学へ留学してきた伊藤博文を中心として、井上毅、伊東巳代治、金子堅太郎、ロエスレル、モッセらで起草に当たった。当初選挙法の原案をつくったモッセは、三階級あるいは二階級に分けた選挙人によって選ばれた町村会議員が郡会議員を、郡会議員が県会議員を、そして県議が下院議員を選ぶという極端な間接選挙を構想した。これにはロエスレルが反対して、井上・金子もロエスレルに同調したため伊藤は間接・等級制を採らず、結局モッセは引くこととなり、選挙法原案づくりは井上と金子の手に委ねられることとなった。ただ、国会議員の選挙に関する複選制と等級制についてモッセは井上やロエスレルに敗れたものの、地方制度編纂綱領の策定等、市制・町村制制定過程に深く携わるようになり、自治体選挙においてはこの考え方が一部容れられたとされる。（松尾1989：9）

抜き取られて公職選挙法に一本化されたのかについて論ずることにあるが、まず、公職選挙法が制定される前に行われた選挙制度に関する改革から簡単に振り返っておきたい。

1945年10月にGHQ（連合国軍最高司令官総司令部）が設置され占領統治が始動する。内務省は、戦争指導層の責任等を回避しようと総選挙による国会の一新を図り、真っ先に衆議院議員選挙法の改正に着手した。さらに内務省は12月には憲法改正に先立ち地方自治制度の改正作業へ入る。内務省における選挙制度改革と地方制度改革とは民主化の主導権を握る目的で憲法改正作業と並行して進められた。

この改正作業中に明らかにされたマッカーサー憲法草案の第8章には、地方自治に関する規定として、地方議員の公選のみならず首長公選制が含まれていた。これを受けて1946年5月にまとめられた第一次地方制度改革では、知事について従前官選官吏であったものを改め、公選としながらも次の選挙までの間は官吏とする変則的なものとなった。これが盛り込まれた改府県制案等は9月に帝国議会を通過、公布された⁽²⁾。この時期までは、選挙人名簿、投票と開票、選挙運動、選挙訴訟に関する選挙事項は、市制、町村制、府県制、都制の4法律にそれぞれ規定されていた。

だが、官吏にとどめられた知事の身分等に関するGHQ・GS（連合国軍最高司令官総司令部民政局。以下、単にGSと標記する）および衆議院の批判によって、さらに徹底した第二次地方制度改革が余儀なくされ、このために地方制度調査会が設置された。同委員会では4法律を一本化する答申を行っており、自治体選挙についても、首長と議員の同時選挙を認める等8項目を答申した。こうしてまとめられた法律案は地方自治法案として

(2) この第一次地方制度改革は、GSの「憲法主義」と内務省の「法律主義」との「対立と同調」の結果であったといわれる（天川1974：268-286）。また、選挙事項について次のような特徴がみられたという。第一に、衆議院議員選挙法の改正に沿った政府原案がそのまま承認された部分として、①戦前を継承し、選挙運動に依然として多くの制限を設けた点、②公民権制と名誉職制を廃止し、選挙権・被選挙権を拡大し大幅な民主化を図った点である。第二に、GSの指示等により政府原案が修正されたものとして、①従来知事・市町村長が選挙管理を管理執行してきたものについて、新たに選挙管理委員会を設置したこと、②法定得票数の下限に関する規定で、GSが「強い首長」を望んだことから3/8以上へと政府原案から上方修正された。また、第三に、政府原案が議会修正されたものもあった（佐藤2003：37-38）。

1947年3月に衆議院に提出され、3月末に成立した⁽³⁾。地方自治法制定により、市制、町村制、府県制、都制にそれぞれ規定されていた各レベルの選挙に関する事項はこれに一本化されることとなった。地方自治法第4章は基本的に従前の4法律にあった規定を受け継いだもので、それほど多くの修正は行われなかった（佐藤2003：38）。

日本国憲法と同時に地方自治法が施行されたことによって、憲法制定作業を睨みながらの戦後体制整備というフェーズは終息する。その後、公職選挙法制定の動きが見られるまでの2年間ほどは、自治体の選挙制度に関しては大きな動きは見られない。公職選挙法制定の機運は、いわば新憲法の運用フェーズに至って旧憲法下の旧弊を改めようとする動きから生ずる。

2. 公職選挙法制定の主導権争い

公職選挙法は、1949年4月に衆参両院にそれぞれ選挙法改正に関する特別委員会が設けられ、ここでの審議が中心となって成立された。経緯は概略以下の通りであった。

衆議院に設置された選挙法に関する特別委員会は4月27日の第1回委員会以来、当初は二院制や選出方法等選挙制度の根本的問題を採り上げる方針を決定し、6月1日、7月1日の二回にわたり学識経験者11名を参考人として招き、意見を聴取。その後7月20日から23日まで衆議院法制局提出の「選挙法改正に関する主要な研究事項」により審議を続け、さらに小委員会を設けて、その細部の検討をこれに委ねることとした。小委員会は2ヶ月にわたって審議し、各種選挙法規を統合した17章273条からなる「選挙基本法」の草案を得、特別委員会へ報告し、9月24日の特別委員会で最終的結論に達した。この法律案要綱は「公職選挙法要綱」と名付けられ、第6回国会の開会直後に委員長から衆議院に報告されることとなった。一方政府部内では、これと並行して、1949年6月に総理府設置法施行により内閣総理大臣の諮問機関として選挙制度調査会を設置し、法改正に関する検討を加

(3) 鈴木俊一は、地方自治法への統合について一番支持したのは中島守利衆議院議員で「ぜひ一本化しなさい、そうしなければこれはとてもしょうがないや。……選挙権は20年とするという該当条文が、市制、町村制、東京都制、都道府県制それぞれあるので、それらをいちいち対照してみるなんて、それだけでもバカ臭いし、それはぜひ一本にすべきだ、憲法もとにかく地方公共団体ということで、一つに書いてあるのだから、ふり分けをすることがむしろおかしい」と強力に主張したもので、当時、四つにしてあることのメリットを主張するような声はなかったと述べる。（内政史研究会1976：第5回46-47）

え、10月27日には内閣総理大臣に答申を行う等してその骨子は公職選挙法案にも取り入れられた。

国会では第6回国会で先の公職選挙法案要綱を基礎として11月29日までに公職選挙法案を委員会の成案として仮決定した後、参議院との検討を加えた上で1950年3月2日に「公職選挙法案及び公職選挙法の施行及びこれに伴う関係法令の整理等に関する法律案」として成案を確定させ、本会議に提出することとなった。

法案確定までの概略は以上の通り⁽⁴⁾だが、公職選挙法として成立することになる新たな選挙法をめぐっては、国会主導化を図るGHQと、法案の主導権を握ることで権限強化を狙う全国選挙管理委員会（全選管）⁽⁵⁾との間での駆け引きが展開されることとなった。以下、この3つのアクター及びアリーナの動きに注意しながら、法案成立までの経過を見ていくことにしたい。

(1) 立法のきっかけ インボーデンによる選挙の自由批判

公職選挙法が企図された当初の目的は、選挙の自由制限を緩和するためであった。

戦後3回目、新憲法下では2回目の総選挙となる第24回総選挙が行われていた1949年1月14日に、総司令部新聞課長インボーデン（Imboden, Daniel C.）少佐が選挙運動の自由化を求める談話を発表した。談話は、「選挙法および選挙運動等に関する臨時特例法」による選挙報道活動への取り締まりに対する内外の新聞から寄せられた苦情にこたえる形で、新聞は候補者および政党についてその思うところを進んで述べるよう勧告するものだった。選挙運動等特例法では一定の立場から選挙中に特定の政党や候補者を支持したり反対する報道活動を選挙用文書の頒布行為とみなしてこれを禁止していた。インボーデンはこの問題を立法領域を司るGSへ持ち込んだ。

これを受け、日本政府当局は対応に迫られることとなる。選挙運動等特例法についてはポツダム政令で修正変更することなしに法律解釈を改め、同法19条から21条までの文書図面の頒布、提示の制限には新聞を含めないとする運用で措置し、閣議決定されることで善後策が図られることとなった。既に日本政府の自主性尊重に大きく転換していた占領政策においてこの時期の介入は異例であったとも言われるが、インボーデンに動かされたGSのホイットニー（Whitney, Courtney）局長が全選管委員長や国

(4) 以上の概略については二井（1978）pp. 255-256のまとめを参考にした。

(5) 1947年12月7日、選挙、投票、国民審査その他の事務を管理させるため第1回国会で成立した全国選挙管理委員会法で設置された行政委員会。

警当局の関係者を総司令部に呼び出し、憲法原則に従った選挙法規がなされねばならない旨を長時間にわたって説教する措置がとられた⁽⁶⁾ため、このインボーデン談話が新選挙法制定へ向けて動き出す最初の引き金となったとされる。

(2) 全選管による選挙法統合構想

インボーデン談話を受け、当時選挙法を所管していた全国選挙管理委員会では新聞報道の自由化等を含む改正案を準備しはじめた。1月の第24回総選挙の後、各地方選管から意見を徴し、さらに新聞・言論界、学界の意見を聞き、法務省、国警本部の三者協力の下で選挙運動規制の改革案がつくりあげられた。1949年3月14日には海野晋吉全国選挙管理委員会委員長は選挙法および選挙運動等に関する臨時特例法改正案を携えて政治・国会課長のウィリアムズ（Williams, Justin⁽⁷⁾）を訪れ、同法案を示している⁽⁸⁾。ウィリアムズの残したメモ（Justin Williams Papers（以下、JWPと略す。JWからはじまるコードは、JWPの文書番号を指す））には、新聞報道の自由化、選挙公営を拡大することの他、全国選挙管理委員会の人数を9人から5人へ削減することで共産党勢力を排除する提案をしたことが記録されている（文末資料に原文掲載）。さらに、ウィリアムズに対してこのとき、海野委員長は、「国および地方の全ての選挙は、中央選挙管理委員会の監督下に置かれるべきである。そして委員への共産主義者の脅威を最小限にできるように選挙の手續を統一化する可能性を探るべきである。現在、選挙制度がバラバラであることが選挙管理委員会を混乱させ、分断させており、それによって彼らは共産主義者による協調した執拗な圧力の餌食となっている。⁽⁹⁾」と述べたとされている。共産主義者から防衛するために各県選管を全選管の

(6) 内政史研究会1976等。このような説教調はむしろGHQが日本政府の自主性尊重に転換していたからこそともされる（柚1986：270-272）。

(7) 当時国会・政治課長だった人物だが、日本の立法当局者との折衝の中心人物の一人として知られる。折衝にあたっては相当に強力な「助言」「指導」「示唆」を行い、日本側関係者にとってコワモテの存在としてとらえられていたという。他に、国会最終日に過度経済力集中排除法案が流れるのを防ぐために「時計を止める」と迫って議場の時計の針を止めさせて法案を通したというエピソードが知られている人物である。（ウィリアムズ1989：訳者あとがき414）

(8) JW-115-12 GHQ. SCAP. GS. Memorandum for the Chief, GS by JW Re Basic Revision of Election Laws as Proposed by the National Election Management Commission（16 March 1949）。

(9) 邦訳は引用者。

統制下に置いた上で選挙手続を一本化するという案が語られたわけである⁽¹⁰⁾。したがって、この訪問における海野の提案は、①全選管の強化、②選挙の自由化、③選挙法の統合の3つが含まれていたものと整理することができる。この3つの提案は、この後の公職選挙法制定までの間にそれぞれ関連しながら推移することになる。

だが、ここで全選管の機能強化に関する部分がGHQの反発を招いた。政策立案機能を持ち、既に政治資金規正法を所管し、選挙法の解釈全般を担い、また各選管に対する予算配分の広範な権限を持っていた当時の全国選挙管理委員会の機能について、GS内では以前から否定的な見解が寄せられていた。たとえば、局内においてディアマンテス大尉 (Diamantes, Thomas) は、全選管の強大な権限は内務省の権限温存につながるものとして、あくまでレポートの収集や補助的な役割にとどめるべきとの提言を行っている⁽¹¹⁾。ウィリアムズもまた1949年4月16日の中央選挙管理会設置法案（後に触れる全国選挙管理委員会設置法のこと。以下では全選管設置法と呼ぶ）の閣議決定に寄せて、これが旧内務官僚によって起草されたものであり、官僚の傲慢が内閣と国会を支配した例として唾棄するようなメモを残している⁽¹²⁾。全選管設置法に関する海野案についてはこの他にも「惨めな官僚主義の法案 (wretched bureaucratic election commission bill)」と呼ぶ⁽¹³⁾等、相当忌避している様子が残されている。これらの他にも全選管の権限拡大路線に警戒感を示し、また海野に失望した旨を記載した覚書が残されていて、ウィリアムズおよびGSは、海野全選管委員長からは距離を置こうとするようになっていった。

(10) GHQのいくつかのセクションが共産主義勢力の伸張に対して危惧を抱いていたのは事実だったようである。「1948年以降アメリカの対日占領政策が日本の民主化から、共産主義を封じ込めることを目的とした日本の再建にかわった」とも見られていた。この当時GHQは共産党勢力の動向に神経をとがらせており、1949年1月の衆議院議員選挙に関しても共産党躍進の要因分析を行うなどしていたことが文書に残されているが、分析を行ったウィリアムズ本人は、このときの共産党の勝利は左派内の分裂等による限定的なもので支持の拡大によるものではなく、脅威にはあたらないものと位置づけていて、むしろ共産党の脅威についてはそれほど過敏であったとは言えなかった。一方で、選挙報道の完全自由化については、『赤旗』による共産党候補支持が具体的に懸念されていた（ウィリアムズ1989：337）。

(11) JW-115-14 GHQ. SCAP. GS. Memorandum for Record by Captain Tom Diamantes Re Proposed Revisions to Election Laws (19 April 1949)

(12) JW-115-26 Draft of National Election Administration Commission Establishment Law, as Approved by the Cabinet, 19 April 1949 (26 April 1949)

(13) JW-115-36 JW Recommendations to Diet Special Committee for Revision of Election Laws (7 May 1949)

(3) ウィリアムズの内示

全選管は、3月14日に海野－ウィリアムズ会談で示した提案について、2つの法案に分割して成立を目指した。このうち全選管の強化法に関する法案は、全国選挙管理委員会設置法案⁽¹⁴⁾としてGHQに諮られた。これを受け取ったGHQのウィリアムズは、先の会談におけるメモにあったような否定的な印象を持ちながらも「国会に選択を迫る目的」（ウィリアムズ1989：338）でこれを許可したため、4月16日には閣議決定に至った。

一方、選挙自由化に関する法案については、閣議に諮られる以前に4月4日付け朝日新聞一面で発表されることになる「選挙運動等の臨時特例に関する法律」の改正の要綱として政府案がつけられた。この法案は戸別訪問も解禁するような大幅な自由化案であり、この中で選挙運動に関する法律については、衆議院議員についての「選挙運動等の臨時特例法」と参議院議員、知事、市町村長、都道府県市町村会議員についての「選挙運動の文書図画等に関する法律」を統合する案が示されていた。朝日新聞に掲載された要綱案は以下の通りである⁽¹⁵⁾。

- 言論による選挙運動は立候補者、第三者（個人、団体を問わず）いずれも自由で、特別の制限を設けない。個人演説会開催の回数及び開催場所の指定の制限や公営以外に認められていた街頭演説会の立候補者が必ず同席していなければならないという制限も廃止。
- 現行の立会演説会は公営とし代理演説も演説会数の五分之一となっていた制限を廃止する。なお個人演説会の公営は一般施設で一回とし、それ以外は自由とする。ラジオ放送はさらに制限の上に改善を加えて存置させる。
- 立候補者のあいさつ状、第三者の推薦状、ポスター、新聞引札などは種類、数量とも自由とし、ただ大きさ、掲示、頒布の方法については各種選挙法の取締規則によるものとする。
- 無料葉書は枚数を増加するが衆議院議員は5,000枚、参議院議員全国区2～3万、地方区7,000、知事1万ぐらいとする。また新聞広告は参議院全国区だけ一回に限

(14) ウィリアムズが中央選管設置法と呼んでいるもので、全選管法を廃止した上で国家行政組織法第3条2項に位置づけられる機関として新たに全国選挙管理委員会を設置するもの。3月14日に示された案を二分したものと考えられる。委員の人数については閣議決定の直前まで空欄とされていたものを、閣議決定時に手書きで「五」と書き足された跡が残されている。

(15) 柚は「もしもこの方向が確認されていけばそれは新憲法制定につぐ政治制度史上の大事件」（柚1986：272-273）と評価する。

り公営とする。その他のものに対しては選挙運動に関する新聞広告は一切自由とする。

- 第三者は枚数に制限なく推薦状を差出すことができる。
- 国会議員、知事の候補者には従来通り交通機関の無料使用券を交付する。なお参院全国区については全国通用の乗車回数券を出す。選挙運動のために使用する自動車、舟、ソリなどは一台、一隻とそれぞれ制限されていた点を廃止。
- 用紙、自動車用燃料は従来どおり国または地方公共団体であっせんを行う。
- 国会議員の選挙公報は現在二百字を千字程度に増し、候補者の氏名掲示は公営では投票所の入口一箇所とし、その他は個人で自由に掲示できるようにする。
- 選挙公営の経費は国会議員については国庫、地方公共団体の長、議会議員、教育委員については当該地方公共団体に負担することとし、公営拡充に伴い立候補者にも公営費を負担させる意味から正月総選挙で初めて実施された公営納付金は徴収しない。
- 個別訪問、事前運動については統一ある取締りが不可能であるとの観点から撤廃して自由とする。

要綱案は、選挙自由化法の政府案が大幅な自由化を内容とするものであったことと共に、ここにおいても法律の統合を提案する内容であったことが強調されるべき点である。

しかし全選管設置法案閣議決定の数日後、両院法規委員会⁽¹⁶⁾に招かれたウィリアムズは次のような発言を行い、選挙法立法にあたっては政府に頼ることなく国会で特別委員会をつくり自ら法案づくりを行うべしとの主張を行った。

「それは全国選挙管理委員会に関するものであります。その（全国選挙管理）委員会に関する修正を討議しておりましたときであります。こういうような問題は選挙に関係するわけでありまして、この（法規）委員会においてその当時とにかく取扱つても、参加してもよろしかったのではないかと思います。それからまたその他衆議院議員の選挙法とかあるいは地方議員に関する選挙法とかの改正とかいうものも、まだ法案のかつこうをなしてはおりませんが、そのうちに出て来る問題でありまして、このような選挙に関することはこれは議員の本質的な領域に属すべき種類のものでありまして、国会といたしましてはこういう選挙法に真剣な

(16) 1954年第21回国会で国会法改正により廃止された委員会。

考慮を拂つて、そうして連絡もとり、前からこちらの方でも研究をし、結論を出すべきであると思うのであります。国会が中心となつてこのような問題を取上げ、そして過去において行われているいろいろの選挙法に関するあやまちというものを改正し、そうして何がゆえに改正したかというその理由もまたはつきり國民に示す。この国会のような高い地位にあるものがこういう問題を眞剣に取上げるといふ行き方は、非常にいいのではないかと思うのであります。そうして国会がこれを眞剣に取上げた場合には、世論もまたこれをサポートするでしょうし、新聞等は特にこれに対して強力な支持を與えるのではないかと思つております。そこでもし私がこの委員会の委員でありましたならば、私といたしましては両院に対して次のような点について勧告をするようになすだろうと想像するのであります。

それは選挙法、これは複数であります、いろいろの選挙法に関する両院の特別合同委員会というものをつくりまして、選挙法の改正に関して次の三つの線に沿つて、この選挙法規を研究することをやるだろうと想像いたします。その第一はこの法規の改正は五年くらいは修正しなくても済むように、いろいろの研究の結果をその中に盛り上げて行くということ。第二の点は選挙法規が公正であるということでありまして、すべての政治家もまた政党も適当な公平なものであるからこれを守るというようにすること。第三といたしましては人民主権ということを特に考慮に入れまして、國民全体のためを考えて、單なる政治家の利益とか、政党の利益というものではない全体の利益を考える。 こういう三つの点を十分考慮するであろうと思ひます。この委員会ではそういうことができるであろうと思うのであります。たとえば社会党なら社会党の方が、こんなことを言い出しても、それは実現がなかなかむずかしいと思ひますが、この委員会におきましてそういうことを取上げた場合には、ここに超党派的であるからそのことはできるのではないか。それで私はこの選挙法とそれから選挙管理委員会のことを申し上げたのであります、それは超党派的なものではないかと思ひますがゆえにこれを指摘したのでございます。」

(下線及び括弧内は引用者による。以下同様。)

ウィリアムズは国会法の制定に携わり、一貫して議会の法案作成機能にこだわってきた人物だが、ここで法規委員会ならびに国会が主体的に関与すべき事例としてあげられたのが、選挙法の改正である。今般選挙法改正に関する特別合同委員会をつくつて、次の3点に沿った研究をするべきとするものである。その第一は、この法改正について向こう5年程度は修正しなくても良いように十分研究を行うこと、第二は、選

挙法規については公正を旨とすべきこと、第三は、人民主権の観点から単なる政治家のためでなく、特定の政党に偏らず超党派的に、全体の利益を考えるべきこと、というものだった。

この発言は、委員との懇談の場で法規委員会という特殊な委員会の存在意義について、非政治的に討論することを強調し、当該委員会が関わるべき案件について事例を挙げて述べる文脈において行われたものだが、全選管の思惑を挫く大きな意味を持った。ウィリアムズは、およそ選挙に関する改正には法規委員会が介入すべきという基本認識を示し、衆議院選挙法も地方議会議員選挙法も、選挙法については国会で議論を尽くすことが国民に対する責任であるとする。新たな選挙管理機関を設置し、選挙管理の中央統制を強めようとする法案を「国会に選択を迫るため」として閣議決定させたわずか数日後にこの内示を行ったことの意味は、先に見てきたとおり、選挙関連法の改正にあたって、旧内務省を遠ざけようとする目的からきたものであることが推認される。実際、16日に閣議決定されていた全国選挙管理委員会設置法案は、国会提出が見送られることとなった⁽¹⁷⁾。ウィリアムズの国会における内示は、事実上政府法案の棚上げを支持した（ウィリアムズ1989：338）ものと受け止められたのである。

ウィリアムズのこの発言自体には各種選挙法を統一した基本法を制定すべきという具体的な内容は含まれていなかったが、この懇談会の後、同日中にウィリアムズは両院の議院運営委員長を呼び寄せ、期限を示して回答を迫る指示をした。指示の内容は直接記録が残されているわけではないが、翌20日の参議院議院運営委員会での説明によれば、次の通りである。

川村松助「委員長代理として会見しましたが、内容について報告いたします。選挙法の改正は、教育委員や地方議会の者まで含めてやつてはどうだろうか。これをやるには、官僚に任せず、議員みずから特別委員会を設置するなり、衆参両特別委員会が更に合同審査会なりを利用して、充分検討してはどうか。そのためには、議員が是非改正しなければならぬという熱意を持つていなければならぬいわけで、改正したならば少くとも五年位は維持出来る程の慎重さを以て考えて貰へばどうだろうか。それであるから木曜日までに、先ず両院の議院運営委員がこれについて如何なる意向を持つているかを確めて報告して貰いたいということでありました。」

(17) 「全国選挙管理委員会設置法の件其他」（昭24.5.9 政経課）（戦後自治史関係資料集第2集資料番号693）としても記録が残る。

次に衆議院（21日）での説明である。

大村清一「選挙については衆議院の選挙があり、参議院の選挙があり、また教育委員の選挙があり、さらに地方議会の選挙がある。これらはおのおの一連の関係のある問題で基本的に相共通するものもある。この選挙法についてはだんだん改正の意見もあるようだが、選挙法の問題については、国会において自主的に決定をすることが自分としては望ましいように思われる。ついては国会側において選挙法の改正を、^(ママ)両院合同審査のもとに、根本的のことをきわめて行くというような意向がないだろうかというようなお話がありました。こうして両院で合同審査するというのはどういう趣旨か、だんだん聞いてみたのであけますが、要するにこれは衆議院及び参議院におきましてこれを取扱う特別委員会、あるいは委員会を設け、両院の委員が合同の委員会も開催するという趣旨だということであります。そうしてウィリアムズ氏の意見によりますと、根本的改正をして、まず五年ぐらいはかえないでもいいようなものを考えたらどうか、さらにこれは各派も納得できるような公正妥当なものをつくることが望ましい。それからさらに選挙を通して国民の政治教育に貢献するような選挙法であつて欲しいというようなことでもあります。またウィリアムズ氏的意思によりますれば、このことは何も国会に対して助言するとか、あるいは勧告するとかいう意味は毛頭ない。ただ自分のステートメントとして聞いてもらいたい。そうしてこの問題について国会側の熱意のほどをできれば木曜日（本日）ぐらいまでに聞かして欲しいということであります。」

両院における発言を総合するに、ウィリアムズ氏の指示の内容は、選挙法の改正にあたっては、①国会議員選挙のみならず教育委員選挙制度や地方議会選挙制度まで含めてはどうか、②官僚に法案をつくらせず、衆参両院で特別委員会を設けて議員が行つてはどうか、③5年程度は改正の必要のない根本的改正としてはどうか、という点を検討し、2日間（1949年4月21日木曜日まで）の期限で意思を示すよう迫るものだったと考えられる。この後、両院の議院運営委員会では、各党からウィリアムズ氏の示した方針についておおむね賛意が示された。

（4）選挙法改正に関する特別委員会の設置

4月21日に衆議院の議院運営委員会でウィリアムズからの指示を伝えられた際には国会両院議員選挙の他に地方議会議員選挙、首長選挙、教育委員選挙等もろもろを含

む選挙制度について一つにまとめた形にすることはほぼ既定路線になっていたことになる。

しかし選挙制度に関する審議については、若干の問題があった。選挙制度に関しては、地方行政委員会が全選管の所管に属する事項として担うこととされており、既に常任委員会が所管している以上、国会法の建前上は常任委員会の所管に属しない事項について審議するために特別委員会を設置することはできないことになる。その点については、奥野法制局長が「所管事項がありますので、国会法のいわゆる特別委員会ということはちよつと正面から言つてむずかしいのではないかと思います。ただ事実上そういう委員会を設けて調査するということは、これはこれに該当しない。そういう意味の特別委員会はできるのではないかと考えております。」と述べて、この特別委員会については国会法に基づかないものと位置づけられることとなり、また合同審査ではなく各院による個別の審査が行われることになった⁽¹⁸⁾。

こうして、全国選挙管理委員会の所掌を脇に、選挙法改正に関する特別委員会が衆参両院でそれぞれ特別委員会として設置されることとなった。これにより全国選挙管理委員会設置法についても閣法ではなく議員立法される方針が確定したことになり、海野案が入り込む余地が無くなった。JWPにはこれを喜ぶメモが残っている。

国会主導で行うこととなった法案起草作業について、衆議院における選挙法に関する特別委員会は参議院に先行して設置され、さっそく4月26日審議が開始されるが、審議序盤は4月4日の朝日新聞上での「選挙運動等の臨時特例に関する法律」の改正に係る全選管案の発表について国会軽視との批判があり、全選管に対する参考人招致が行われることとなった。

同特別委員会第三号に参考人として呼び出された鈴木俊一は、同法案の政府部内での検討についてはGHQによる指示が背景にあったことと、また法案は各会派推薦委員による作成だった旨が説明されたが、特別委員会の委員からは当初から不信を抱かれることとなった。全選管は対GHQにおいて選挙自由化に向け先手を取ることはなかったものの、ウィリアムズの打った手によって国会主導が実現することとなって、国会審議においてはかえって不利な立場に立たされることになったのである。結局法案のたたき台作りを担う事務局は全選管ではなく衆議院法制局が担うこととなったた

(18) 一方、委員長に話しておくという趣旨の発言記録はあるものの、そもそもの所管だった地方行政委員会にはこの件について議論された形跡が無い。

め、全選管は公職選挙法立法過程において主導権を握ることはできなかった⁽¹⁹⁾。

(5) 選挙制度調査会

衆議院の特別委員会設置に続き、6月には内閣総理大臣の諮問機関として選挙制度調査会⁽²⁰⁾が設置され、ここでも選挙制度の調査審議を行った。事務局をつとめた全選管は「選管は世上論議されておる事項については、多少の研究は進めておりますが、明確に結論にまで達しておりません。それはやはり参議院、衆議院の特別委員会のご議論の御様子を伺いつつ、これになるべくならば同じ歩調で進んで行きたいという考えをもつておりました」（第1回選挙制度審議会）として、調査会を両院の議論に先行させる考えについては否定した上で、まずは目前に迫る参議院選挙への対応を促している。

調査会は、選挙法規の統一についての意見を取りまとめることも企図されていたが、次年に予定される参議院選挙を睨み、海野全選管委員長からは参議院選挙に関する改正項目の審議や選挙運動に関する審議を先に行うべきとの意見があり、結局この2つについての小委員会をつくって審議することとなった。参議院議員通常選挙に関する答申は1949年10月27日に取りまとめられたが、衆議院の規制との見合いもあり、漸進的な答申となっている。かつて新聞報道された全選管案は必ずしも反映されず、戸別訪問の禁止が継続されるなど、あまり前進したとは言いがたい内容であった。

答申後再開された総会では、事務局から「現行選挙制度の改正に関し世上論議されている事項」とする資料が提出され、その筆頭に「第一 選挙法規の統一に関する事項」として、①すべての選挙に通ずる基本的原則を定める法律（基本法）を制定すること、②すべての選挙法規を統一すること、③衆議院議員選挙法、参議院議員選挙法及び地方自治法（及び教育委員会法）中選挙に関する規定を合わせて単一の選挙法を制定すること」と選挙法の統一のあり方（統一法規の基準）に関する項目が明記されていた。

そこで調査会ではこの問題も審議しようとしたのだが、総会での議論は基本的に審議の方法論が中心となり、他のより具体的な審議項目の取扱の結論を得るためには小

(19) ただし、成立後に法を所管することになる全選管は、度々特別委員会に招致を受けた他、選挙制度調査会事務局を担うと共に参議院特別委員会での事務局を担うこととなる等、巻き返しを図ろうとした形跡がある。

(20) 第2次選挙制度調査会（1951年5月22日から8月30日）は会長に牧野良三全選管委員長が就任する等、内実共に全選管の影響が強い調査会であったと考えられる。

委員会を設置すべきとの意見で収束した。この中で、統一のあり方について、地方自治法を手本にまとまりある法規を選挙についても実現すべきとする発言（大石委員）があり、公職選挙法の範を地方自治法に求めようとする意見が支持を得ていたのは興味深いことであった。ただし、審議の方法として、法規の統一のあり方についてまず結論を得るのではなく小委員会で具体的審議を執り行うこととしたことによって、法体系の統一的な見解については結局結論を得ることはなかった。各小委員会は1949年11月10日過ぎから1950年2月にかけて審議を行ったが、この間に国会において公職選挙法の審議は進み、調査会から国会に向けた具体の答申を出すには至らなかった。

代わりにこの間、国会において全選管は調査会の審議状況を踏まえ「過去の実績に徴し実際に施行し得ない選挙規則及び選挙運動取締りに関する調」⁽²¹⁾という資料を提出する等、影響力を行使しようとしたのだが、上述の通り参議院選挙法に関する答申は当初の全選管案より後退した内容であったし、また第5回衆議院選挙法改正に関する特別委員会に呼び出された増田長官からは「本委員会の任務と内閣におこしらえになる選挙調査委員会とかいうものとはどういうふうな関係を持つのか、もしその調査の結果が意見の扞格ができて相当距離のあるものができた場合にはどういう御処置をおとりになるか」（衆議院・選挙法改正に関する特別委員会昭和24（1949）年7月21日）との質問に対して、GHQの国会論を背景とした次のような腰の引けた答弁があり、衆議院の特別委員会はここでの議論について何ら拘束を受けないことが確約される形となった。

「総理府に置かれておる調査会はいわゆる調査会でありまして、選挙制度のことは、御承知の通りいつも国会でイニシアチヴをとつて、法案をつくっております。いわゆる議員提出の法律案として審議を願い、また通過議決されておる次第でございます。われわれといたしましては選挙制度調査会を設けまして、国会等における特別委員会の御審議等の御参考になるような資料があるならば、それはお言いつけによつて集める、こういうような意味でございます。それからお言いつけ等がなくとも、いわゆる事務関係の当局として調査をしておかなくちやならぬという意味合いで調査をしておるわけでございまして、少しも活動分野が抵触するというようなこ

(21) ①事前運動の禁止規定とその罰則、②選挙運動費用制限と費用長化に基づく当選無効の規定、飲食物提供禁止規定とその罰則等については「実際に施行し得ない」もの、①戸別訪問禁止規定とその罰則、②法定外の演説会の禁止とその罰則、③文書図画の頒布または啓示の制限の脱法行為の禁止とその罰則、④自転車、拡声器および船舶の候補者一人当たり一台、一隻の制限規定とその罰則、連呼行為の禁止行為とその罰則等とあった。

とがない、むしろこの選挙制度に関する法案、議案の作成なり、御提出は国会が主体性を持つてやっていたのだ、われわれはその準備なり、補助なり、ご協力なりを申し上げる期間として調査会を設けておく」⁽²²⁾

結論として、公職選挙法の立法過程においては選挙制度調査会ルートは主導権を握れず、全選管の影響力もまた限定的なものとなった。とりわけ選挙法の統一については調査会はまとまった見解を示すことすらなかった。

(6) 参議院の譲歩

参議院では衆議院に遅れて6月に入ってから参議院選挙法に関する特別委員会を開催した。事務局については宮澤俊義を含む学識者⁽²³⁾、さらに経験者として全選管の関係者をもって充てた⁽²⁴⁾。この委員会においては、既に第1回において選挙法改正に関する要綱案が参議院法制局から示され、これを土台として審議することが理事会打ち合わせ事項とされていた。その際、そこに示されたような選挙法の改正が現在必要とされる理由如何という疑問が複数委員から上がったものの、議論はかみ合うことなく、うやむやのままで理事会打ち合わせ通り進行されることになった。

参議院は、衆議院に並行して審議を行い、衆議院の情報を入れながら選挙基本法案要綱案⁽²⁵⁾を10月21日に決定する。参議院は、参議院制度の部分についてはかろうじてイニシアティブをとった様子だが、翌年6月に任期満了で通常選挙が予定されていたため、参議院では、衆議院の案を基本に相違点について検討を行う程度とした。

(22) 第2次選挙制度調査会時の発言になるが、国会における審議との関係について、牧野会長が「国会では現行公職選挙法の改正ということを中心に委員会を進めておられます。而してこの委員会は、それとは全然別に、選挙制度そのものの根本について各方面からの御調査をお願いしたいというのが、総理大臣の意図でございます。」(選挙制度調査会1961 a : 22) と整理している。

(23) 当初もう一名を指名する方針だったが、その後説明員として宮澤以外の学識者が登場することはなく、実質的に学識からの事務局は宮澤一人で担ったものと推察される。

(24) 説明員としては、法制局の他は全選管事務局長の吉岡恵一および全選管選挙課長の金丸三郎が多く登場しており、審議における全選管の影響力の強さがうかがえる。

(25) この時点で衆議院では公職選挙法案要綱が提出されていたが、参議院の選挙基本法要綱との差異は、形式面において、前者には定数及び任期について特に独立の章が設けられていない点があげられる。ただ内容面では大差なく、両者には、供託金の額、選挙事務所の数、選挙運動に使用する自動車、拡声器及び船舶の数、文書図画の頒布数等に若干の相違が認められるに過ぎない。

3. 「選挙基本法」構想と自治体選挙法の消滅

(1) 選挙法の総合化へ

法案づくりは衆議院の選挙法改正に関する特別委員会が実質的な主導権を握るといふ希有な形で進められることとなったが、法の形式が次の焦点となる。

1949年6月27日にひらかれた参議院の選挙法改正に関する特別委員会（閉会中審議第1号）で海野全国選挙管理委員会委員長は、はじめて国会の場で選挙法の統合を支持する証言をする。当然、共産党対策や中央統制といった意図には触れずに行われた証言は大要次のような理由であった。それぞれの選挙の特質に応じて特殊の規定を設けているために準用条文が多く、そのことが理解を難しくしている。したがってこういう難解な法律のために誤りを犯す者もまた非常に多くなる。選挙制度が人民のものではなく当局と選挙管理関係者のための法律と化しているので、有権者、候補者、一般運動員のための法律にしなければならない。そこで難解な法律を単一法に統一することで理解しやすいものとするために選挙法の統合は必要である、云々。

これまで見てきたように、国レベルの選挙管理委員会による統制権限強化の狙いはいったんGHQにくじかれ、選挙の自由化策と共に国会に委ねられることになった⁽²⁶⁾にせよ、3月14日に海野がウィリアムズらに示した政府の当初案が示した方向性のうち、残る選挙法規の統合路線については維持されたとと言える。だが、この統合についても旧内務系官僚の思うようには推移しなかった。新憲法に調和した選挙の自由化を目指す法案づくりは総司令部からの指導を引き金にはじまったものの、その後、各レベルの選挙法および選挙運動等に関する臨時特例法等の取り締まり関連法が分散している状況の総合化が目標として加わり、最終的には総合化が自由化よりも優先して決着する（杣1986：285）ことになる。そうして公職選挙法体制は既存の衆議院選挙法を軸とした制度体制を引き継ぐこととなっていった。本節では、ウィリアムズの

(26) なお、全国選挙管理委員会の委員を減ずる法改正については後に昭和25年12月11日法律第254号として成立することになるが、従前9人から5人への大幅な減員ではなく、7人への小幅な修正にとどまった。地方選管への指導強化等の措置はその後もとられることはなかったものの、全選管は占領統治終了後、自治庁設立に伴い1952年に廃止されると、行政委員会としての実態を失いながら委員の数は最終的に5人へと減員される。数字だけ見れば、実に提案から3年経って実現に至ったわけだが、それによって当初の目的が達成されたと言えるのかは疑わしい。

「内示」が以降の国会でどのように解釈され方針化されていったのかを追ってみよう。

(2) 「基本法」路線の変遷

公職選挙法改正へといたる国会審議は1949年4月26日に設置された第5回国会の衆議院選挙法改正に関する特別委員会からはじまるが、4月21日の衆議院議院運営委員会における大村発言ですでに一本化の路線が語られていたことは先に確認した。ただ、法を基本法一個別法の立て付けとして個別法を存置するのか、それとも個別法を廃止し、一本化した巨大な総合法を立法するのかといった、法律の性質と議論の進め方について合意されてはいなかった。これを確定させる議論は、5月13日に行われている。

5月13日の第3回衆議院選挙法改正に関する特別委員会で、生田委員長から「私の試案といたしましては大体選挙法の基本法律を一本こしらえまして、それに対して衆議院選挙法、参議院選挙法あるいは地方議会、市町村会の選挙法、教育委員、農地委員の末端の選挙法に至るまで、別々にそれにつけて各論的にこしらえて行つた方がいいのではないかという腹案を持つておるのでありますが、基本法律だけは少なくとも五年や十年の間はかえなくてもいいような基礎的なものをこしらえたいと考えておるのであります。これは私の試案であります、調査の方針をそういうふうにきめておきたいと思つております。」という「基本法一個別法路線」での発言があり、この試案の通りの調査方針が固まることになる。

このときには「国会の議院の職能と地方議員、特に農地委員とかあるいは教育委員というようなものとはよほど性格が違いますから、これを一本でまとめて行くことは不可能」、「もし将来改正することがありましても部分的の、たとえば衆議院の選挙法の改正とか、地方議会の選挙法の改正とかいつた枝葉の改正にとどめたい」、「基本法だけでは少なくとも五年や十年は続くものをこしらえたい」という方針が示されていた。

第5回国会の衆議院選挙法改正に関する特別委員会は概略次のように推移した。第一号で委員長他理事人事、第二号で閉会中審査を行う旨了承、事務局について全選管ではなく法制局が担うことについて了承。この際、全選管案の新聞報道について疑義が出されて次回参考人招致を決定。第三号で小委員会を設置。生田委員長による上述の「腹案」が示され、基本法一個別法路線で了承。4月4日に新聞報道された全選管案については鈴木俊一がGHQによる指示が背景にあったことと各派推薦委員による作成である旨説明。第四号では比例代表制について説明聴取。第五号は参考人招致を

決定。第六号では宮澤俊義、鶴飼信成、蛭山政道、新居格、馬場恒吾、池松文雄、増田嘉郎から意見聴取。第七号では松沢權四郎、安井誠一郎、海野普吉から意見聴取。ただし安井は意見開陳を拒否し、委員会ではこれを了承。続いて、閉会中審査で法案を取りまとめ委員会へ報告するまで行うことを了承。大体の方針を委員会で定めた後に小委員会に諮ることとし、研究事項について法制局で案を示すことを確認した。

ここで、第七号は事務局三浦義男衆議院法制局長から研究事項について「かりに單行法としてまとめるとした場合に総則的な事項だけに限るのか、あるいは重要な基本的な事項だけに限るのか、あるいは共通の事項にできるだけこれを抱括的に一つのもとにとりまとめるようにするか」として、法律の統合にあたっては①総則的な事項に限るもの、②重要な基本的事項に限るもの、③できるだけ包括的に取りまとめたもの、という3つの路線があることを整理したうえで、「單行法としてまとめることができなかつた選挙関係法規と單行法との関係をどういう形において残すか」、「衆議院議員の選挙法を中心としては参りまするがそれに重要な関連を持ちます参議院と地方自治法の選挙というものと比較対照しつつ研究事項において進めて参つたらどうか」との提案があり、さらに「共通事項を相当まとめ得る」との見通しを述べているが、いずれの方法をとるのかについては生田委員長が「今少し時期が尚早であつて、十分御研究を願いたい」として次回以降、法制局による研究事項を検討を待つこととした。

ところが、翌第八号において三浦衆議院法制局長が提出した「選挙法改正に関する主要な研究事項」（昭和24年7月20日）は既に詳細な事項を網羅したものであった。この間いかなる経緯で法制局長の同文書が作りあげられたのか詳細は不明だが、公職選挙法の基本路線は事務局案によって決められたと言って良い。これに従って集中的に審議を進めたものが「この問題を順次論議していくうちに、先に述べた委員長の試案の意味における選挙基本法の構想は、全く後退して、各種選挙法規の形式的統一の方向に傾いていった」（降矢1956：37）ものであり、このときからそもそも総則事項のみとか基本事項のみといった基本法がつけられる道筋は絶たれることとなつてしまった。

公職選挙法は昭和25年3月2日法律第100号として成立した。

第七号で三浦法制局長がいった①総則的な事項に限るもの、②重要な基本的事項に限るもの、③できるだけ包括的に取りまとめたもののうち、当初GHQのウィリアムズ

が基本法を作成せよといった真意がどれだったのかは分からない⁽²⁷⁾。国会審議からは、特別委員会は法律の性質について、いずれの「基本法」路線を採るのかを明確に決定した形跡のないままでなし崩し的に推移した結果、旧法の条項のうち共通事項をまとめるという方策が消極的に採られて、①や②としての性質を失ってしまったことが見て取れる⁽²⁸⁾。結局、三浦衆議院法制局長の案がもととなって成立した公職選挙法は、制定後さっそく毎年の改正を要することとなったことも含め、あるべき選挙法の理念とは乖離したものとなってしまったのではないだろうか。

(3) 小 括

遡れば、終戦直後の選挙法改正は、「ぐずぐずしていると司令部から何をいつてくるかわからないので、いわれないさきに早くやっしまおう」（小林與三次）という指向でつくられたものである。したがって、「日本先取り改革定着型」で、「GHQが法令の作成や改革を命ずる前に、日本政府内において準備がはじまり、法案を日本政府が自主的に作成し、成立した法案をGHQが承認して、これが実施される型」（五百旗頭1990）とされた。

だが1947年に全国選挙管理委員会法が公布され、行政委員会方式での選挙管理の仕組みができあがったが、その後1948年に選挙運動の臨時特例に関する法律が成立すると公営選挙の拡大と選挙運動の規格化が強化され、これによって全国選挙管理委員会は取り締まりから財政まで一括して管理する団体となり、権限が拡大することになる。

そうしたなか1948年10月19日吉田民主自由党内閣下で行われた第24回総選挙（1949年1月23日）は民自党が264の絶対多数を得る大勝となる。保守勢力の圧倒的優勢の国会で、公職選挙法はつくられた。これが法案づくりから委員会で行われた公職選挙

(27) たとえば基本的な事項に限るようなものを意図していたかもしれないが、9月24日に教育委員の選挙法も基本法に挿入すべしとの示唆をするなど、法案審議の推移を見ながらこれを容認してきたことが推察される。

(28) 後に、特別委員会で要綱を取りまとめるにあたって、当初の選挙基本法という名称から公職選挙法へと名称を変更されていくことになった。それは、教育委員の選挙を入れたことから「もう基本法ではなくなつたのではないかという意見」が出たためだったが、議事録の主張の通りであるとすれば、ウィリアムズが選挙の基本法をつくるように指示したことから選挙法の統一が大目的に掲げられながら、同じウィリアムズが教育委員の選挙も含むよう指示したためにできあがった法律が基本法ではなくなった、という逆説が生じたことになる。最後まで、基本法とは、個別法が他に存在するかどうかという意味の言葉としての意味と、詳細な規定まで含んでいるか否かという意味とが混在したままであった。衆議院選挙法改正に関する特別委員会12号（1949年10月17日）議事録を参照。三浦（1955）p.6にも記述がある。

法の内容について決定的な背景の一つとなった。

その際GHQとしては、全選管を旧内務省の残存勢力と見なしていたのは指摘した通りである。そこで、ウィリアムズを中心として選挙法づくりについては全選管を遠ざけるよう働きかけがあり、選挙法は議員立法にされることとなった。ウィリアムズのメモには、国会に任せることが国民にとって最善であるはずとやや単純に考えていた節が散見されるのだが、しかし、当時の保守党政権下において、国会審議は低調に推移した。そもそも若い国会は、法案の審議に不慣れだったこともあり、極めて保守的、保身的な審議になった。結果として国会が主導し成立した選挙法は、あまり抜本的・開明的なものとはならず、かえって制限事項の多い法律となってしまった。なかでも選挙運動の自由化に関しては、4月4日に新聞発表された全選管案は相当程度リベラルなものだったのだが、全選管強化策を見たGHQが全選管による法案作成に拒絶反応を示した結果、より保守的なものに収束したものと考えられる。これは、五百旗頭の三類型における「典型-混合型」（日本政府の自主的立案が先行するもののGHQが拒否してより徹底した改革を推進するもの）に近いが、結果論とすれば、公職選挙法は、ウィリアムズが示した完全自由化案もほとんど無視されており（ウィリアムズ1989：338）、国会は、政府案もGHQの意見も容れずに法をつくったことになる。

また、公職選挙法が当初の法案名通り「選挙基本法」として各レベルの選挙法を残しつつこれをまとめ上げるような性質のものとなるか、それとも各レベルの選挙法を廃止して統合するようなものとなるのかについては十分な議論のないまま、立法過程の初期段階で後者へと規定方針化されていたのは先に見てきた通りである。その結果、地方選挙についても衆議院選挙制度をベースとする公職選挙法の一部に含むこととなってしまった。議員立法であった事情もあり、「候補者のため、現職議員のため、議員多数派のために」（柚1986：289）が基本スタンスとなったのである。

統合の影響は自治体選挙制度に様々生じる。選挙事務関係者にとっての利便につながった側面はあったにせよ、「候補者や選挙運動員にとっては当該選挙の手続を知るために全法律をみる必要がある」という難点が第一に語られる（降矢1956：38）。また、自治体選挙については、国政選挙と比較して選挙公営の色彩の弱いものであったが、国政選挙が「公正」を重視した新選挙制度によって選挙公営が拡大されていったのに伴い、地方選挙もまた公営化が進められることとなり、同時に制限を受けることとなっていく。当初インボーデンから示されたのは、「選挙運動の特例に関する法律」

にある束縛型＝「公正」選挙を見直すことだったはずだが、それも統合を優先するという方針によってはなはだ不十分に終わってしまったことになる。結果的に公職選挙法はインボーデン声明に答える形とはならなかった。

また法の統合は、そもそも旧内務官僚の色彩を色濃く残す全選管も主張していたことを思い起こさねばならない。内務省筋にとって必ずしも良い点ばかりではないにせよ、海野委員長が述べたように、自治体選挙の中央統制の可能性を高める意図もあったものであって、また現実にそのように作用してきた側面があるだろう。

こうして自治体の選挙に関する規定は公職選挙法に統合されたが、その過程は、内務省地方局及び自治庁不在の間隙にあって、地方自治の観点からの議論はほぼ皆無であったと概括できる。一方、法が成立した後ないし成立直前になってからは旧内務官僚による批判が展開されることになる。次節では、法の統合による弊害を指摘する声があがり、法の分割を模索する動きとなった場面とその結末について検討してみたい。

(ほりうち たくみ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：公職選挙法／自治体選挙／占領／
自治行政／全国選挙管理委員会

【引用文献】

- Justin Williams Papers*, 2001, New York, Norman Ross (ジャスティン・ウィリアムズ文書)
- 天川晃 (1974) 「地方自治制度の改革」 東京大学社会科学研究所編『戦後改革3 政治過程』東京大学出版会所収
- 五百旗頭真 (1990) 「占領改革の三類型」『レヴエィアサン』(1990年春号)
- 佐藤俊一 (2003) 「公職選挙法と新たな自治体選挙法の形成」
- ジャスティン・ウィリアムズ (市雄貴・星健一訳) (1989) 『マッカーサーの政治改革』朝日新聞社
- 選挙制度審議会 (1961 a) 『選挙制度審議会 (第1次) 総会及び公聴会議事速記録』
- 柚正夫 (1986) 『日本選挙制度史』九州大学出版会
- 内政史研究会 (1976) 「内政史研究資料・13・鈴木俊一氏談話速記録」
- 二井関成 (1978) 『選挙制度の沿革 (現代地方自治全集9)』ぎょうせい
- 藤井貞夫 (1950) 「統一選挙法は可能か」地方自治27巻
- 降矢敬義 (1956) 「戦後における選挙制度の変遷 (2)」自治研究32巻2号
- 松尾尊允 (1989) 『普通選挙制度成立史の研究』岩波書店
- 三浦義男 (1955) 「公職選挙法あれこれ」選挙時報4巻9号

<資料>

GENERAL HEADQUARTERS
SUPREME COMMANDER FOR THE ALLIED POWERS
Government Section

16 March 1949

MEMORANDUM FOR THE CHIEF, GOVERNMENT SECTION

SUBJECT: Basic Revision of Election Laws as Proposed by the
National Election Management Commission

1. On 14 March, Dr. UNNO Shinkichi, Chairman of the National Election Management Commission, volunteered to the undersigned an explanation of the following tentative conclusions regarding basic revision of the Election Laws reached by the Commission:

- a. Public management of elections is sound and should be expanded;
 - b. Under a guarantee of complete freedom of speech, electioneering should be made more effective by
 - (1) increasing the number of competitive speech meetings and permitting unrestricted use of substitute speakers by candidates,
 - (2) authorizing and encouraging competitive street speech meetings with unrestricted use of substitute speakers by candidates,
 - (3) sponsoring free discussion of election issues and candidates by the people, at designated public places, under the auspices of election management committees;
 - c. Complete freedom of the press should be established, and restrictions on other written matter (bunsho) should be relaxed;
 - d. Membership on the National Election Management Commission should be reduced in number from nine to five persons;
 - e. All elections, national and local, for the House of Representatives, the House of Councillors, review of Supreme Court judges, school boards, agricultural committees, fishery association committees, food coordination committees, etc., should, by law, be placed under the supervision of the National Election Management Commission.
2. As viewed by the Commission, public management aims to accomplish two things, namely, to reduce exorbitant campaign costs and to equalize opportunities

Dr. Williams

3-16-44

MEMO FOR THE CHIEF, CS
(con't)

for candidacy to the extent that less affluent persons can afford to run. For an entry fee of 20,000 yen, each candidate in the recent election received services worth about 200,000 yen financed by the state. Although practically all candidates exceeded the legal limit on expenditures, individual expenses were nonetheless minimized, inducing numerous candidates of moderate means to stand for election. All free societies regulate their election contests. Japanese elections, for years subjected to the bureaucratic controls of the Home Ministry, were only recently placed under the supervision of a democratically controlled commission. Despite obvious defects, the public management plan is sound, according to the Commission, and will do more to elevate the character of elections than is possible under bureaucratic direction. As a means of "purifying politics," therefore, the National Election Management Commission is firmly convinced that public management should be extended.

3. Never in full sympathy with the restrictions on speaking which the Diet last summer wrote into the Law for Provisional Exceptions to Election Campaigns, Etc., the Commission favors almost complete freedom of speech for candidates and citizens alike during election campaigns. In the belief that the competitive speech meeting is the most successful single election experiment ever tried in Japan, the Commission would increase the number of such meetings arranged by election committees and at the same time remove all restrictions whatever on the use of proxies by candidates. The Commission would take even a bolder step by authorizing and encouraging additional competitive speech meetings in the streets and other public places, here, also, allowing substitute speakers without limit. Moreover, the Commission would defy precedent by sponsoring free popular discussion of election issues and candidates throughout the campaign at designated public places such as parks, railroad stations, temples, shrines, schoolyards, and the like. In factory compounds, discussion of election issues should be freely promoted under conditions agreed to by management and labor unions. The National Election Management Commission should encourage free discussion in these and other ways, interfering only to assure expressions of opinion on equal terms by all factions. If speech were thus freed, the Commission feels, all parties would train speakers especially to clash with communists and expose their real intentions and objectives. Under such conditions, Dr. UNNO said that he would be willing to resign his present position and take the stump himself against the communists.

4. The Commission, with some trepidation, is willing to recommend removal of all restrictions on the press during election campaigns and measurably to relax restrictions on other written matter (bunsho). In order to create an election atmosphere, the Commission would permit each candidate to put up four or five thousand posters at his own expense; at state expense, the Commission would furnish each candidate from twenty to thirty thousand postal cards

MEMO FOR THE CHIEF, OS
(con't)

containing any message he desires. Complete freedom in printing and distributing campaign literature, the Commission believes, would bring about utter chaos. On the subject of press freedom, Dr. UNNO said that he and his colleagues were deeply impressed by General Whitney's firm convictions on press freedom and concluded, after "prolonged reflection," that Japan could ill-afford to shun one of America's most cherished inalienable rights. Except for the susceptibility of the poor and ignorant Japanese people to communism, the Commission would have no qualms. The communist monthly magazine, Shinse ("Truth"), for example, with a circulation of well over one hundred thousand copies, on a paper allotment for only thirty thousand, is avidly bought by the masses for its sensationalism. The monthly magazine, Sempu ("Cyclone"), on the other hand, exposes communism with a certain degree of restraint and therefore has a small circulation. The Commission fears that Akahata, ignoring custom and common decency, will publish large extra daily and weekly editions in support of communist candidates, knowing that Yomiuri, Asahi, Mainichi, and scores of prefectural dailies will observe certain ethical standards required of genuine newspapers. Notwithstanding the gullibility of the people, who are unduly swayed by specious and reckless communist propaganda, the Commission is willing to propose absolute freedom of the press, taking, as Dr. UNNO said, a risk inherent in democracy. Between the end of World War I and the end of World War II, Japan regulated and restricted printed matter (bunsho), including newspapers, but did not prohibit it, because the communists were either underground or in jail; the growth of communism after 1945 accounts for the prohibitions on printed matter contained in Articles 19, 20, and 21 of the recent Law for Provisional Exceptions to election Campaigns Etc. Communism versus freedom of the press, in a country where the people lack powers of discrimination, is the dilemma which the Commission has not yet completely resolved to its own satisfaction.

5. The Commission advocates reducing its membership from nine to five persons in order to avoid the probability of the appointment of a communist to that body in the near future. The present law stipulates that membership shall be in proportion to political party strength in the House of Representatives, by which standard the communists would be entitled to one member. By cutting the total to five, with the provision that not more than two members be recommended by a single political party, the communists would be excluded.

6. In recommending that all elections, national and local, be placed under the supervision of the National Election Management Commission, the members see the possibility of unifying election procedures in such a way as to minimize the communist menace. At present, the hodge-podge of election systems confuses and divides election committees, leaving them prey to the coordinated and relentless pressures of the communists.

MEMO FOR THE CHIEF, GS
(con't)

7. As yet, the Commission has not deliberated on the single-seat, small-district election plan mentioned by Prime Minister Yoshida during the recent election campaign. Excepting certain changes in the House of Councillors Election Law, preparatory to next year's election, government circles, according to Dr. UNNO, have given no serious thought to election reforms. It is the intention of the Commission to have an election law amendment bill, incorporating its ideas, introduced into the present Diet, but whether as a government bill or as a Democratic Liberal Party member bill, it has not yet decided. Being a very delicate matter and thus far kept in strictest secrecy, the amendment plan will not be brought into the open until the Commission formulates its strategy. It anticipates a friendly reception to most of its recommendations by the Communist Party but considerable opposition from all other parties.

JUSTIN WILLIAMS
Chief, Parliamentary and Political Division